FRC I. 1474

1474

CORPS LÉGISLATIF.

CONSEIL DES ANCIENS.

Case
FRC
10627

RAPPORT

FAIT

AU NOM D'UNE COMMISSION,

Sur une résolution relative à la comptabilité de la trésorerie nationale.

PAR BARBÉ-MARBOIS.

Séance du 7 vendémiaire, an V.

REPRÉSENTANS DU PEUPLE;

LE Corps législatif poursuit avec constance le dessein de rétablir l'ordre dans les finances de la République; c'est dans cette vue que le Conseil des Cinq-Cents a pris une réso-

lution dont l'objet se trouve indiqué dans les considérations qui la précèdent. Elles sont ainsi conçues : « Le Conseil des » Cinq-Cents, considérant que, pour ramener l'ordre dans » la comptabilité de la trésorerie nationale & dans l'ad- » ministration des finances de la République, il est in- » dispensable, 1°. d'établir les rapports qui doivent exister » entre les différentes natures de dépenses & les natures de » fonds destinés à y fournir ; 2°. de désigner d'une manière » précise la manière dont le montant des dépenses doit être » exprimé & calculé, tant dans les lois que dans les écri- » tures de la trésorerie ;

» Considérant aussi que le moment où l'année se renou- » velle est le plus propre à introduire l'ordre nécessaire dans » toutes ces parties,

» Déclare qu'il y a urgence. »

Cette urgence, Citoyens Représentans, ne se déduit point du fond même de la résolution ; car si elle vous eût été proposée quelques jours plutôt, les formes plus lentes & plus solemnelles auroient pu y être appliquées utilement : nous renouvellerons donc ici un vœu fréquemment exprimé ; c'est que l'urgence soit plus rarement compagne des travaux du Corps législatif. Il ne s'agit pour cela que d'un peu plus de diligence à proposer les sujets des lois, & peut-être trouverons-nous dans cette lenteur même une plus grande économie du temps.

La loi proposée doit recevoir son exécution dès le moment où l'année commence ; la date de la résolution, ainsi que celle du jour où nous délibérons, suffisent donc pour vous avertir de l'urgence. Votre commission vous propose de l'adopter par les motifs énoncés dans le dernier membre du préambule de la résolution.

Représentans du Peuple, les lois à la faveur desquelles l'assignat a été introduit dans toutes les transactions publiques & privées à la place des espèces métalliques, étoient

d'une exécution très-facile par les causes que nous allons dire ; elles mettoient aux mains du gouvernement des ressources qui sembloient infinies ; elles augmentoient les signes en circulation. Une émission épuisée étoit aussitôt remplacée par une autre ; aucune dépense n'étoit suspendue faute de fonds. Avant l'assignat on n'avoit accueilli les demandes d'aucun ordonnateur, sans s'assurer que les fonds pouvoient en être faits ; on leur refusoit des sommes même peu considérables : mais depuis l'introduction de ce papier qu'on augmentoit à volonté, des sommes exorbitantes furent accordées sans examen. Cet usage immodéré des ressources présentes ne fut pas une seule fois limité par l'inquiétude de l'avenir. Enfin la dépréciation même ne mit point d'abord un terme à ces profusions, & l'on put long-temps compenser par la quantité la diminution survenue dans les valeurs. Mais, au sein de cette abondance éphémère & soudaine, on ne songea plus à entretenir les canaux de la véritable richesse ; le commerce s'anéantit, l'industrie s'exila, on négligea jusqu'à la levée des contributions publiques ; & quand ces jouissances passagères sont finies, quand le temps des réformes est arrivé, quand les véritables creanciers se présentent, quand il faut enfin revenir aux signes universels des valeurs, aux espèces métalliques, les lois, difficiles à faire, le sont encore plus à exécuter. Votre commission a dû le dire avant d'entrer dans l'examen de la résolution qui vous est soumise, & elle reconnoît que la matière est environnée de tant d'obstacles, qu'il étoit difficile de n'en pas rencontrer par quelque route qu'on voulût en approcher.

L'article premier de la résolution est conçu de la manière suivante :

« Les états qui doivent être joints aux messages par les-
» quels le Directoire exécutif demande des fonds pour les
» diverses dépenses publiques, seront, en ce qui concerne
» lesdites dépenses, divisés en deux chapitres : l'un, des
» dépenses antérieures au premier vendémiaire an 5 ; l'autre,

» des dépenses postérieures audit jour premier vendémiaire. » Ces dernières seront partagées en deux articles, dont l'un » énoncera les dépenses ordinaires, l'autre les dépenses ex- » traordinaires. »

A la lecture de cet article, vos commissaires, trop peu certains du sens qui pouvoit être donné à des dispositions aussi générales, ont pris des éclaircissemens qui ne leur ont laissé aucun doute. La matière des lois n'en admet point; & quand le législateur parle, il faut qu'il connoisse toute l'extension qui sera donnée à ses paroles : il faut même qu'il la détermine, pour que ceux qui seront chargés de l'exécution ne puissent rester en deçà ni aller au-delà de ce qui est prescrit. Nous dirons donc qu'il s'agit, en divisant ainsi les dépenses en deux chapitres, d'établir une distinction dans le paiement de celles qui sont antérieures au premier vendémiaire, & le paiement de celles qui sont postérieures à la même époque. Dans cette distribution, les recouvremens ordinaires seroient employés à l'acquit des dépenses courantes.

Pour porter un jugement plus certain sur le résultat d'une pareille mesure, vos commissaires ont pris des renseignemens positifs sur les effets qu'avoient déja produits des dispositions semblables.

La première mesure du Directoire qui ait déterminé un arriéré, est son arrêté du 23 nivôse dernier. Il définit l'arriéré : *ce qui est dû pour dépenses & fournitures faites depuis l'installation du Directoire, à des fournisseurs qui ont cessé leurs livraisons.* Vos commissaires ne s'appesantiront point sur le détail des atteintes que de pareilles dispositions portent au crédit & à la confiance; mais ils remarqueront que cet arrêté a été à-peu-près nul dans son exécution, & qu'il n'a balancé par aucun profit les maux qu'il a faits. Le Directoire obéissoit à la nécessité. Mais il est plus facile d'être injuste que de recueillir le fruit d'une injustice.

L'urgence du service, & l'impossibilité de le transporter soudainement d'une compagnie ou d'un fournisseur à un autre, si ce n'est en faisant d'énormes sacrifices, rendirent

illuſoire la ſuſpenſion des paiemens ; & l'on trouva des moyens faciles d'éluder cet arrêté. A Paris, dans les départemens & aux armées, les fourniſſeurs obtinrent des certificats portant qu'ils étoient en fourniture courante ; & comme l'arriéré ne frappoit que ceux qui avoient ceſſé leurs livraiſons, il ſuffiſoit, ſur dix marchés, d'en avoir un ſeul non conſommé, de s'aſſocier même, par un acte ſous ſeing privé, à quelque autre fourniſſeur en compte courant, d'avoir encore quelques mètres de drap, quelques myriagrammes de bled à fournir, & d'en différer la fourniture juſqu'à parfait paiement, pour ſe ſouſtraire à l'arriéré.

C'eſt ainſi que la foibleſſe a uſé avec ſuccès de la fraude pour combattre le pouvoir infidèle à ſes engagemens.

Mais on n'a pas ſeulement été privé des avantages qu'on s'étoit promis de cette meſure ; elle a encore eu l'influence la plus funeſte ſur les opérations ſubſéquentes : chaque fourniſſeur a prévu un nouvel arriéré, & s'en eſt garanti par la dureté des conditions qu'il a faites ; & ſi tous les marchés étoient publiés comme ils devroient l'être, ſi les amis de l'ordre parvenoient à mettre un terme à cette clandeſtinité ruineuſe, on ceſſeroit de regarder comme une économie les renvois à l'arriéré. Si l'on objectoit que celui dont il s'agit ne peut cauſer aucun préjudice aux fourniſſeurs, puiſqu'ils ont bien ſu le prévoir ; que d'ailleurs il en eſt très-peu à qui il ſoit dû, parce qu'ils n'opèrent qu'avec les avances que le tréſor leur fait & preſque jamais avec leurs propres fonds ; nous dirions que le Conſeil ne peut prononcer ſa volonté ſans ſavoir clairement quel en ſera l'effet. Que la réſolution frappe les fourniſſeurs ſeulement, ou toute autre claſſe de créanciers avec eux, le Conſeil prouve tous les jours qu'il ne diſtingue pas les perſonnes quand il s'agit de juſtice : c'eſt pour ſon propre intérêt que le gouvernement doit être fidèle à ſes promeſſes. La confiance une fois perdue ne ſe rachète que par des ſacrifices, & les biens

qu'elle fait ſont ſupérieurs à ce qu'il en coûte pour la recouvrer.

Les diſpoſitions de la loi du 3 ventôſe dernier ſont rappelées à la fin de l'article premier que nous examinons ; leur exécution eſt ordonnée, & « il ne doit être fait aucun rapport de demande de fonds ſur des états qui ne ſeroient » pas dans la forme preſcrite » Il n'eſt donc pas queſtion ici des articles de cette loi qui établiſſoient un arriéré, & qui n'ont eu qu'une exécution très-imparfaite. Les articles auxquels la réſolution ſe rapporte, ſont les 3e, 4e & 5e. Il eſt indiſpenſable d'en donner lecture au Conſeil, puiſqu'étant demeurés ſans exécution depuis plus de ſept mois, il s'agit aujourd'hui de les mettre en vigueur.

Art. III. « Les états d'emploi des fonds précédemment » accordés, & ceux demandés en vertu d'états ou projets » de dépenſes, ſeront toujours diviſés en deux parties » diſtinctes ; dépenſes fixes, & dépenſes extraordinaires. » Les états de dépenſes fixes ſeront vérifiés ſur les états » généraux qui ont été ou doivent être donnés par les » miniſtres.

Art. IV. « L'état des dépenſes extraordinaires, ſoit » pour juſtifier des fonds précédemment ordonnancés, ſoit » en demande de fonds pour le ſervice courant, ſera » détaillé de manière à ce que chaque individu au profit » duquel il aura été ordonnancé une ſomme quelconque, » puiſſe en vérifier l'exactitude. »

Art. V. « Les états préſentés par les miniſtres ſeront » rendus publics toutes les fois que le Corps légiſlatif ju- » gera qu'il n'y a nul inconvénient à la publication. »

Ces diſpoſitions n'ont point été exécutées, & il étoit en effet impoſſible aux miniſtres de l'intérieur, de la guerre & de la marine, de diſtinguer le fixe de l'extraordinaire dans les états des fonds qu'ils demandent au Corps légiſlatif. Il n'exiſtoit aucune baſe pour déterminer quelle portion de la ſolde, de l'habillement, des ſubſiſtances, des fortifications,

&c., pouvoit être placée dans l'un ou l'autre chapitre ; cependant les miniſtres, les ordonnateurs, les chefs de bureaux, s'ingénièrent pour trouver un moyen de ſe conformer à la loi. Quelques uns parvinrent à rédiger des états dans leſquels ils ſembloient diſtinguer les dépenſes fixes des dépenſes extraordinaires : mais cette obéiſſance fut ſtérile. L'état de nos finances prouve que nous n'en avons recueilli aucun avantage : cette forme illuſoire fut bientôt oubliée ; elle n'eſt même jamais deſcendue des ordonnateurs ſupérieurs à leurs ſubordonnés, & cependant nous n'en concevons l'application qu'autant que toutes les parties correſpondantes d'un même département ſe conformeroient exactement au mode nouveau.

Nous préſumons qu'aujourd'hui les miniſtres ont fourni les états de leurs dépenſes ordinaires, & que tout ce qui n'y eſt pas compris ſera conſidéré comme extraordinaire ; mais cette diſtinction ſemble très-difficile, & on ne comprend pas aiſément de quelle manière on diſtinguera les ſubſiſtances, les habits, les médicamens, les tranſports & charrois extraordinaires, de ceux des états ordinaires. On ne voit pas même bien clairement l'utilité de cette diſtinction ; & ſi les miniſtres parviennent à s'y conformer, ce ſera un acte de docilité qui, en compliquant un peu plus les écritures, ne ſera d'aucune utilité dans la comptabilité. Il ſeroit ſuperflu d'obſerver que l'ancienne diſtinction de l'ordinaire & de l'extraordinaire des guerres n'avoit aucun rapport à l'état de guerre ou de paix. Les dépenſes du temps de guerre ſont des dépenſes ordinaires, comme celles de la paix : la ſeule différence, c'eſt qu'elles ſont beaucoup plus grandes, & qu'en effet elles ne peuvent être fixes. Si les miniſtres, après avoir fourni leurs états de l'ordinaire, continuent à dépenſer comme auparavant ſous le titre d'extraordinaire, nous n'aurons pas fait un pas de plus vers le rétabliſſement de l'ordre & l'économie.

Peut-être le Directoire, les miniſtres de la juſtice, de la

police, les commissions des inspecteurs des deux palais, & d'autres ordonnateurs, pourroient & devroient fournir des états de leurs dépenses fixes; & il est bien à desirer qu'on ne s'habitue pas à excéder les sommes portées en ces états, & à faire de l'accessoire le principal. Ces ordonnateurs pourront sans doute distinguer leurs demandes en dépenses fixes ou ordinaires & en dépenses extraordinaires: mais la résolution s'applique à tous les ministres & ordonnateurs indistinctement, & nous ne voyons aucun moyen de la faire exécuter par ceux de certains départemens. Il en est même qui, après avoir fourni l'état de leurs dépenses ordinaires, doivent dépenser moins: tel est par exemple celui des relations extérieures, dans les temps où nos communications avec les puissances étrangères seroient plus circonscrites que dans les temps ordinaires. Il est rare cependant qu'un ordonnateur se restreigne sur des dépenses consenties; & il est si naturel qu'un ministre cherche à donner de l'éclat à son département, à bien assurer le succès de ses opérations; il est si facile de trouver l'emploi, même utile, des fonds accordés, que nous ne devons guère prévoir qu'à la fin de l'année un ministre nous dise: Ma dépense est moindre que celle qui est portée aux états de l'ordinaire: le surplus doit être appliqué à des objets plus utiles & plus urgens. Il est donc convenable, en admettant l'avantage des états ou projets de dépenses ordinaires, de ne pas les regarder comme tellement définitifs, qu'il faille toujours dépenser toutes les sommes qui y seront portées, & il faut que l'autorité supérieure veille pour restreindre ceux qui par un changement de circonstances se trouveroient trop considérables après avoir été approuvées. Mais si nous passons à l'application qui peut être faite à d'autres départemens de la distinction du fixe & de l'extraordinaire, à celui de la guerre par exemple, nous reconnoîtrons que dans l'usage effectif cette distinction ne peut être faite si on regarde les dépenses de la paix comme l'ordinaire, & celles de la guerre comme l'extraordinaire. Dira-t-on que les dépenses de ce départe-

ment étant fixées à une ſomme que nous ſuppoſons de 96 millions, tout ce qui excédera ſera de l'extraordinaire : alors la diſtinction ſera appliquée ou aux ſommes, ou aux effets & fournitures. Si elle l'eſt aux ſommes, le miniſtre, en vous demandant pour un mois 20 millions, pourra dire qu'il y en a huit pour les dépenſes fixes, & que le reſte eſt pour l'extraordinaire ; rien n'eſt plus facile, & nous en convenons : mais il ne nous aura rien appris qui puiſſe nous éclairer ; nous ſerions tout auſſi avancés en lui allouant tous les mois huit millions pour le fixe ; & en regardant tout le reſte comme extraordinaire, ſa ſituation nous ſeroit tout auſſi bien connue.

S'il applique la diſtinction aux matières, effets & fournitures, il faudra que toute la comptabilité de ſon département ſe conforme à cette diviſion ; que les ordonnateurs, les gardes-magaſins, les comptables de tout ordre, l'obſervent dans leurs écritures, marchés, états, procès-verbaux ; qu'ils diſtinguent le pain, le drap, la poudre &c. de l'état fixe du pain, du drap, de la poudre de l'extraordinaire. La tréſorerie elle-même & tous ſes agens en uſeront de même ; car, aux termes de l'article ſixième, elle doit tenir ſes écritures en conformité de la loi propoſée. Il lui faudra donc ſuivre une nouvelle marche, créer de nouveaux procédés, réorganiſer la comptabilité, tous les livres, tous les états, & le compte général prendra une nouvelle forme. Votre commiſſion ne voit point la poſſibilité de ce changement ; &, en la ſuppoſant, elle n'y trouveroit aucun avantage.

L'article qui ordonne la publicité des états préſentés par les miniſtres eſt demeuré auſſi ſans exécution. Nous croyons la publicité très-deſirable, mais non pas long-temps après que les marchés ont été conſommés, mais au moment des adjudications, avec les conditions, les noms des adjudicataires : il faut même les annoncer avant qu'ils ſoient paſſés, afin que chacun puiſſe y concourir. C'eſt ainſi que la publicité ne ſera point une formalité illuſoire & ſans profit pour la République.

Art. II. « Le Directoire exécutif fera parvenir au Conseil, » dans le courant du mois de vendémiaire, des états de toutes » les dépenses antérieures au premier dudit mois, faites, soit » au Directoire, soit dans les divers départemens du minis- » tère, avec l'indication des valeurs dans lesquelles elles sont » dues, réduites en valeurs métalliques. Il y sera joint des états » de ce qui peut rester encore disponible sur les crédits pré- » cédemment ouverts, tant au Directoire qu'aux divers mi- » nistres. »

Art. III. « Les commissaires de la trésorerie nationale, & » tous autres ordonnateurs sur les mandats desquels il s'exé- » cute des paiemens à la trésorerie, se conformeront aux dis- » positions portées dans les deux articles précédens. »

L'expression, *les dépenses faites antérieurement au premier du mois*, présentoit de l'ambiguité. Vos commissaires se sont assurés qu'il s'agissoit seulement des dépenses ordonnées & non acquittées; mais les ministres ignorent la portion qui est acquittée par un payeur sur les ordonnances tirées par eux: les renseignemens demandés ne peuvent être fournis par le Directoire qu'à l'aide de la trésorerie; & comme elle doit à cet effet correspondre avec des fonctionnaires dont plusieurs sont à de grandes distances, il est impossible que le Conseil des Cinq-Cents reçoive dans le courant de vendémiaire les états demandés: en y apportant la diligence nécessaire, ils pourront être remis avant la fin de brumaire. J'ai dit le Conseil des Cinq-Cents, parce que les articles II & IV expriment simplement le Conseil & non le Corps législatif: mais votre commission croit utile que ces communications étant ordonnées par une loi, elles soient communes à l'un & à l'autre Conseil; & il est très-probable que l'omission qui nous a frappés, n'est qu'une faute de copiste.

Il convenoit au reste d'établir clairement qu'il n'est pas question de comprendre dans ces états les dépenses qui sont consenties, mais qui ne sont pas ordonnées: autrement, une mesure prise pour le rétablissement de l'ordre ne feroit qu'aug-

menter la confusion. Un ordonnateur auroit passé un marché pour 200,000 liv., moyennant une avance de 50,000 l.; si ce marché étoit compris dans les états fournis, & ensuite résilié par l'ordonnateur ou abandonné par le fournisseur, l'article de 200,000 liv. n'en subsisteroit pas moins aux états: & c'est ainsi que les ordonnateurs pourroient avoir une réserve énorme sur l'arriéré. On sait que, lors de la suppression des commissions exécutives, les ordonnances expédiées par elles présentoient un arriéré de plus de quatre milliards: il n'a pas été réclamé le quart de cette somme; & cependant le service n'a pas manqué: c'est parce que l'arriéré avoit été enflé énormément. Cet abus n'a pas eu de grands inconvéniens, attendu la suppression des commissions; mais il pourroit en avoir de réels dans la circonstance présente, puisque les ordonnateurs conservent leur autorité.

Le même article II porte que ce qui restera dû sera réduit en valeurs métalliques: mais il ne dit pas comment se fera cette réduction, & à quel cours; quel terme moyen prendra-t-on? Les fournisseurs ont toujours prévu une baisse, & ont contracté de manière à s'en garantir; mais puisque dans ces oscillations les mandats ont regagné un peu de valeur, puisque cette hausse se soutient, il faut trouver un tempérament qui, sans préjudicier aux uns, empêche aussi que le trésor public ne paie aux autres beaucoup plus qu'il ne leur est dû. L'article ne lève aucune de ces difficultés.

Art. IV. « Les commissaires de la trésorerie adresseront de » plus au Conseil un état de toutes les sommes dont les or- » donnances relatives aux dépenses de l'an 4e, ou des années » antérieures, lui ont été remises, mais n'ont point été » acquittées par elle, ou ne l'ont été qu'en partie. »

Il est facile à la trésorerie de se conformer aux dispositions de cet article.

Art. V. « A l'avenir, & à compter du premier vendé- » miaire, les sommes qui seront mises par le Corps législatif

» à la disposition du Directoire, des ministres & autres » ordonnateurs, seront calculées & exprimées en valeur de » numéraire métallique ; elles seront acquittées à la tréso- » rerie, soit en numéraire métallique, soit en valeur au » cours. »

Les dispositions de cet article sont claires, précises, & ce que nous avons dit du désordre causé par l'introduction des signes dont la valeur étoit mobile & variant sans cesse, des pertes énormes & inévitables, toujours renaissantes, qui en résultent, suffit pour prouver la nécessité de revenir à un signe dont les valeurs sont fixes, ou dont les variations sont rarement apperçues dans les usages ordinaires du commerce & de la société : l'article proposé remplit parfaitement cet objet. Hâtons-nous donc d'arriver à ce nouvel état, sans lequel nous ne concevons point la possibilité du rétablissement de l'ordre.

Mais puisqu'il s'agit d'un compte nouveau avec tous les ministres & tous les ordonnateurs sans exception, il est un moyen bien simple de connoître à l'avenir leur situation au vrai : fixons nous-mêmes les dépenses de chacun d'eux, & ne leur laissons pas le soin dangereux de les fixer eux-mêmes, & de les augmenter ensuite par des demandes de fonds extraordinaires.

Les crédits ouverts dans le courant de l'année qui vient de finir, ne sont point encore consommés ; ces crédits sont pour les uns en assignats & en mandats, & pour quelques autres en numéraire métallique. Qu'ils cessent tous au premier vendémiaire, pour ce qui n'est pas consommé. Nous ouvrirons de nouveaux crédits en espèces métalliques, sur lesquels seront imputés toutes les dépenses ordonnancées depuis le premier vendémiaire. Ces mêmes dépenses ordonnancées depuis le premier de l'an seront réduites au cours. Nous connoîtrons enfin ce que coûte chaque département ; nous ne serons plus engagés dans l'enchevêtrement des dépenses d'une année avec celles de l'autre ; nous verrons aisément si

un ministre consomme trop rapidement les fonds assignés à son département : le droit d'arrêter les profusions, s'il y en avoit, ne sera plus pour nous un droit chimérique. On connoîtra la nécessité de l'économie ; la mobilité du signe, l'exiguité même de sa valeur, ne servira plus à cacher l'immensité des demandes. Les fonds assignés à chaque partie du service public lui seront fidèlement conservés. L'une ne pourra plus être avantagée au préjudice de l'autre. Les créances les plus justes, les dépenses les plus utiles, auront aussi leur part assurée dans la distribution générale : l'année courante sera la première depuis la révolution où les dépenses aient pris une forme régulière, aient pu être circonscrites, & nous soient enfin connues en valeurs certaines & uniformes.

Ces dispositions sont si nécessaires dans la coïncidence de l'année avec le moment où nous passons de l'usage des signes mobiles & variables à celui des signes métalliques, elles sont en même temps d'une exécution si facile, que vos commissaires ont pensé que le Conseil n'en désapprouveroit pas la mention.

Témoins chaque jour du courage avec lequel nos collègues de l'autre Conseil attaquent des abus profondément enracinés, de la constance avec laquelle ils procèdent à la restauration de nos finances, nous regretterons de vous proposer de suspendre pour cette fois votre approbation à une partie de leurs travaux dont l'ensemble est si utile ; mais ils nous encouragent eux-mêmes à n'user d'aucun déguisement. Le premier gage de l'excellence de notre constitution est cette émulation vertueuse avec laquelle ils cherchent dans nos observations mêmes, & sans que jamais un sentiment pénible se soit manifesté, les moyens de perfectionner leurs propres ouvrages. C'est sur-tout à la lecture de l'article cinquième de la résolution que nous avons fait ces réflexions : nous en reconnoissons l'urgence & l'utilité éminente, & la commission desire qu'il puisse incessamment vous être pré-

senté, dégagé des accessoires dont nous avons exposé les inconvéniens.

La commission a été unanimement d'avis que la résolution ne pouvoit être adoptée.

DE L'IMPRIMERIE NATIONALE.
Vendémiaire, an 5.